



Centraal Planbureau

Kapitaal- belastingen nu een lappendeken

Belasting- opbrengsten relatief laag

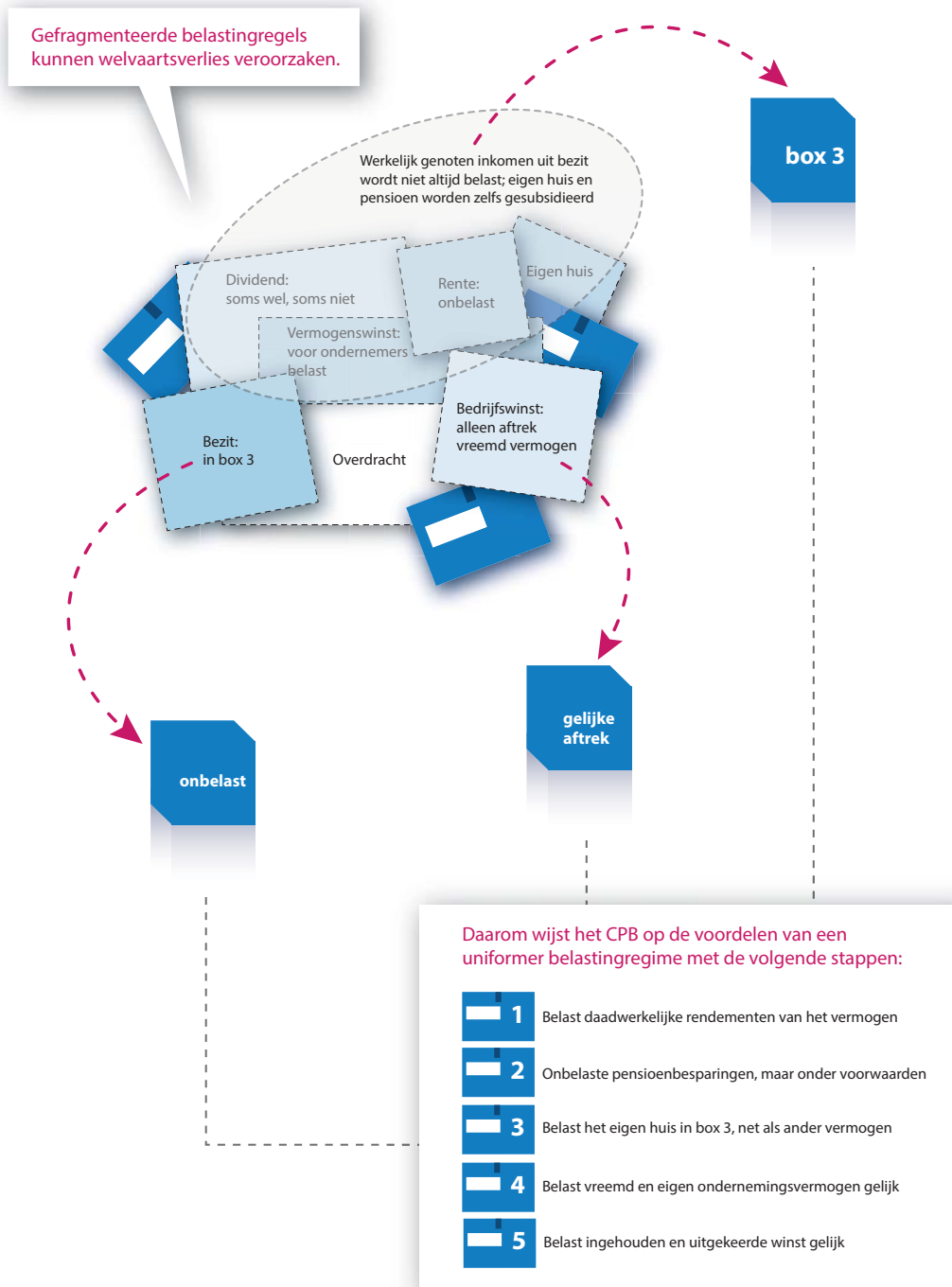


CPB Policy Brief | 2015/16

Een meer uniforme belasting van kapitaalinkomen

Arjan Lejour
Maarten van 't Riet

Vijf stappen om kapitaalinkomen meer uniform te belasten



Samenvatting

Met een aantal stappen kan de uiteenlopende fiscale behandeling van verschillende typen kapitaalinkomen vereenvoudigd en meer gelijk getrokken worden. Dit kan in de meeste gevallen zonder dat het gehele stelsel op de schop gaat. De stappen leiden tot minder belastingarbitrage – een vorm van economische verspilling - en verstoringen bij beslissingen die bedrijven en huishoudens nemen over hun vermogen. Een eventuele hervorming van het belastingstelsel langs deze lijnen draagt daarom ook bij aan de economische welvaart. Daarbij zorgt een minder fiscaal gunstige behandeling van vreemd vermogen voor een balansverkorting van de Nederlandse economie. Dit vermindert de gevoeligheid van bedrijven en huishoudens voor schommelingen in de conjunctuur.

De huidige Nederlandse belastingen op de verschillende vormen van kapitaalinkomen zijn een lappendeken van gefragmenteerde en complexe heffingen. Dat leidt ertoe dat beslissingen over het vermogen mede gedreven worden door fiscale motieven. Hierdoor ontstaat belastingarbitrage en wordt het stelsel als onrechtvaardig ervaren. Daarnaast zijn de belastingen relatief laag in EU-verband.

De volgende stappen kunnen genomen worden op weg naar een meer uniforme belasting van kapitaalinkomen. De stappen vormen een schets van een eenvoudiger stelsel met belangrijke voordelen.

- Het belasten van de daadwerkelijke rendementen van het financieel vermogen leidt in principe tot een efficiënter en rechtvaardiger heffing.
- De fiscaal gunstige behandeling van pensioenopbouw en daarmee de verstoring van de spaarbeslissing kan worden verminderd door de omkeerregel af te toppen en de fiscalisering van de AOW te versnellen.
- Het eigen huis en de hypotheek kunnen in box 3 van de inkomstenbelasting (IB) geplaatst worden om de verschillende vermogenscomponenten zo gelijk mogelijk te behandelen.
- Vreemd vermogen bij vennootschappen en IB-ondernemers kan fiscaal gelijk aan het eigen vermogen worden behandeld. Dit zou een prikkel wegnemen voor bovenmatige schuldfinanciering.
- Ook kan de uitgekeerde en ingehouden winst fiscaal hetzelfde worden behandeld.
- Tenslotte kan dubbele belasting van winstinkomen, belast onder de vennootschapsbelasting en de IB, worden verminderd.

1 Inleiding

De belastingen op de verschillende vormen van kapitaalinkomen en de typen ontvangers zijn gefragmenteerd en complex. Het gaat hierbij om ondernemingswinst, rente, dividend, vermogenswinst of -aanwas en royalty's, maar ook om het eigen huis.¹ Verder maakt het uit of inkomens onder de vennootschapsbelasting (Vpb), dividendbelasting of de Inkomstenbelasting (IB) vallen en in het geval van de IB ook de box waaronder het inkomen valt. Eén en ander leidt ertoe dat economische beslissingen mede gedreven worden door fiscale motieven. Daarnaast wordt het huidige stelsel vaak als onrechtvaardig ervaren, bijvoorbeeld om dat schijnbaar gelijke gevallen niet dezelfde belastingdruk ervaren en/of de sterke schouders niet de meeste lasten dragen.

In een brief aan de Tweede Kamer van 16 september 2014 stelt het kabinet Rutte-Asscher voor om 'de zolder' van de Nederlandse belastingen op te ruimen en het stelsel te vereenvoudigen.² Deze brief is een antwoord op de maatschappelijke en politieke roep om een belastinghervorming, veertien jaar na de laatste stelselwijziging in 2001. In de Miljoenennota ligt de nadruk op 5 mld lagere lasten op arbeid en een aanpassing van het forfaitaire rendement in box 3. Dit rendement wordt gebaseerd op gemiddelde rendementen op sparen en beleggingen over de laatste jaren en de gemiddelde vermogenssamenstelling voor sparen en beleggingen. Deze gemiddelde vermogenssamenstelling is bepaald voor vermogens tot 100 dzd euro, tussen 100 dzd en 1 miljoen euro en daarboven. De fiscale behandeling van overige kapitaalinkomens blijft buiten beschouwing.³

Het kabinet stelt op dit moment geen verdergaande belastingmaatregelen voor. Toch is het interessant om een brede blik te werpen op de fiscale behandeling van kapitaalinkomen, voortbouwend op recente economische inzichten om kapitaalinkomen te belasten, discussies over de belastinghervorming in 2001 en de eerdere rapporten van de commissies van Weeghel en van Dijkhuizen.⁴ Daarbij worden ook de aanbevelingen tot balansverkortings meegenomen in reactie op de rol van private schulden tijdens de recente crisis.⁵ Een aantal stappen wordt geanalyseerd om de belastingen op kapitaalinkomen gelijk te trekken. Sommige van deze ideeën, zoals over de behandeling van het eigen huis, zijn in andere CPB-publicaties al meer in detail uitgewerkt. Voor andere is dat nog niet het geval. In alle gevallen zijn de details essentieel om de doelstellingen dichterbij te brengen van een eenvoudiger stelsel met minder economische verstoringen. Deze publicatie schetst de hoofdrichting van aanpassingen van de belastingen op kapitaalinkomen.

¹ Ander onroerend goed en roerende goederen, als juwelen en kunstvoorwerpen, blijven buiten beschouwing.

² [Tweede Kamerbrief Keuzes voor een beter belastingstelsel van 16 september 2014.](#)

³ Miljoenennota 2016.

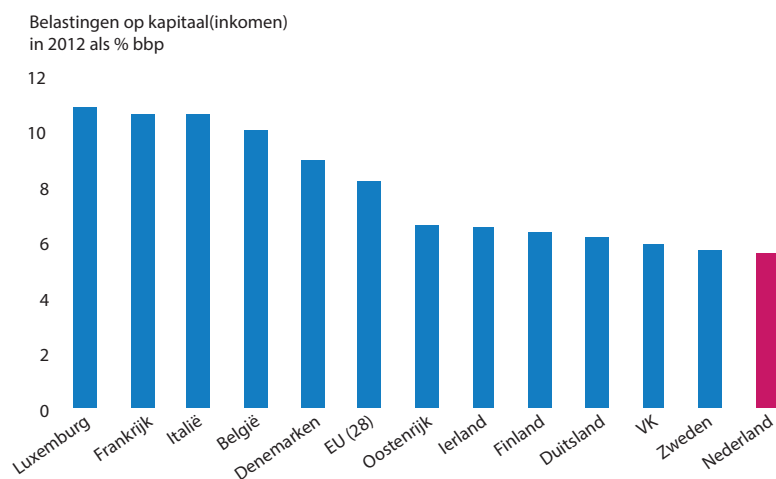
⁴ Studietoelichting Belastingstelsel van Weeghel (2010) en Commissie inkomstenbelasting en toeslagen van Dijkhuizen (2013).

⁵ SER (2013), DNB (2015) en Lukkezen en Elbourne (2015).

2 Lage opbrengsten kapitaalbelastingen in Europees perspectief

De belastingen op kapitaalinkomen in Nederland leverden in 2012 ongeveer 33 mld euro op. Dat is het laatste jaar waarvoor een vergelijking met de EU beschikbaar is. Gemeten aan het bbp is deze opbrengst minder dan gemiddeld in Europa: 5,6% tegen 8,2%. Ook uit de impliciete belastingdruk blijkt dat de belastingopbrengsten in Nederland relatief laag zijn. Deze druk is de belastingopbrengsten als aandeel van de nominale inkomens uit kapitaal. In Nederland is dit 14% en in de EU gemiddeld 24%.

Figuur 1. Veel EU-landen hebben hogere belastingopbrengsten



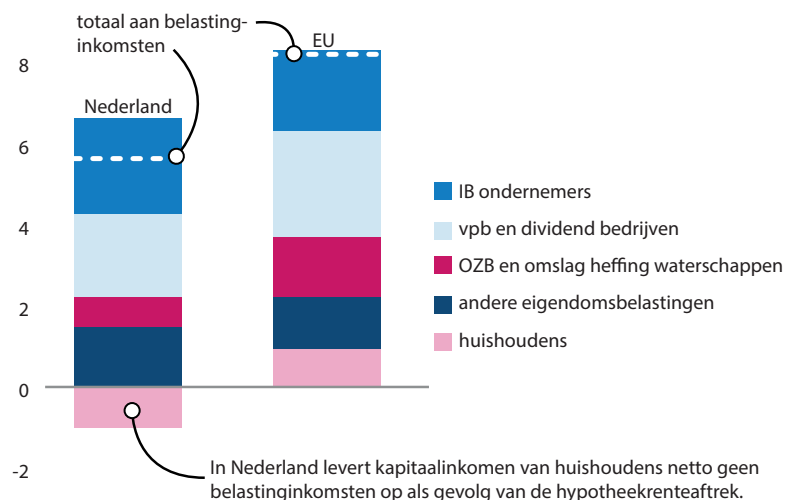
Bron: Eurostat (2014)

De belastingopbrengsten kunnen worden gesplitst in belastingen op bezit en van kapitaalinkomen van huishoudens en bedrijven. In veel EU-landen levert het kapitaalinkomen van huishoudens netto ook belastinginkomsten op, maar niet in Nederland. Dit is het gevolg van de hypotheekrenteaftrek (hra). De vermogensrendementsheffing in box 3 levert ongeveer 4 mld euro op terwijl het bedrag van de hypotheekrenteaftrek minus eigenwoning forfait ongeveer 10 mld euro bedraagt. De resultante is 6,3 miljard euro negatief, 1% van het bbp.

Figuur 2. Belastingen op kapitaalinkomen en bezit in 2012 voor Nederland en EU als % BBP

Belastingen op kapitaal(inkomen)
en bezit in 2012 als % bbp

10



Bron: Eurostat (2014)

3 Verschillende fiscale behandeling van kapitaalinkomen

De verschillende vormen van kapitaalinkomen worden over het algemeen verschillend belast. Daarnaast kan ook het bezit zelf belast worden, zie onder meer Cnossen (1999) en Jacobs (2013) voor nadere analyses. In Nederland worden renteopbrengsten en huuroopbrengsten van huishoudens niet belast en andere vormen van kapitaalinkomen wel, maar dat hangt ook af van de juridische status van de ontvanger. Winst bij vennootschappen wordt belast onder de Vpb en bij uitkering in box 2 (dga) of als dividend. Het volledige winstinkomen van andere ondernemingen valt onder de IB. Ook voor vermogenswinsten van IB- en Vpb-ondernemingen geldt een verschillend regime. Box 3 is *de facto* een vermogensbelasting, maar ook als het *de jure* gekarakteriseerd wordt als een vermogensopbrengstbelasting, dan verschilt de fiscale behandeling in box 3 van die in box 1, box 2 en de Vpb. Het eigen huis wordt ook apart behandeld, het fictieve inkomen van een eigen woning, het eigenwoningforfait (ewf), wordt belast in box 1 en daar zijn ook de rentekosten aftrekbaar (hra).⁶ Het bezit van het huis wordt belast door de gemeente met de onroerendezaakbelasting (ozb). Voor vermogensoverdracht geldt een apart fiscaal regime van erf- en schenkrecht. Dit kan een volledige vrijstelling zijn (0%), of een tarief variërend van 10 tot 40% afhankelijk van de mate van verwantschap. Bij huizen is er ook nog een overdrachtsbelasting van 2%. Bedrijfsbeëindiging en -overdracht worden fiscaal gefaciliteerd.

⁶ Als de waarde van het eigenwoningforfait hoger is dan de aftrekbare hypotheekrente, is het verschil volgens de wet Hillen uit 2005 vrijgesteld van belastingen.

Tabel 1. Fiscale behandeling van kapitaalinkomen: belastingtarieven in 2015 (in %)

Voor wie?	Vermogensbestanddelen	Vermogensinkomsten					
		Bedrijfs-winst	Rente	Dividend	Vermogens-winst	Overdracht	Bezit
Huishoudens	Sparen/beleggen		0	15 ¹	0	10-40	1,2 box 3
	Eigen huis		-42; -51 ²	42; 52 ³	0	2; 10-40	0,13 ⁴
	Pensioen		0	-17 ⁵	0		0
	boven 100 dzd euro		0	0 ⁶	0		0 ⁷
IB-ondernemers	Eigen vermogen	42; 52	0		42; 52	Gefaciliteerd ⁸	1,2
	Vreemd vermogen	42; 52 box 1	-42; -52				
	Oudedagsreserve		0	-17 ⁵			0
Dga's			0	25	25 box 2	Gefaciliteerd ⁸	1,2
	Pensioen EB*		0	..			0
Bv/Nv	Eigen vermogen	20; 25	0		0		0
	Vreemd vermogen	20; 25 vpb	-20; -25				

*eigen beheer

1 Betaalde dividendbelasting kunnen huishoudens vaak aftrekken van de te betalen IB.

2 Het maximale tarief waartegen hypotheekrente mag worden afgetrokken wordt sinds 2014 met 0,5% punt per jaar velaagd.

3 Eigenwoningforfait: grondslag zijn de geïmputeerde huuropbrengsten van de eigen woning.

4 Gemiddelde ozb-tarief voor woningen (Allers e.a., 2015).

5 Het verschil tussen de gemiddelde belastingen op de vrijgestelde premies en de ontvangen uitkeringen, zie Jacobs (2015).

6 Als 4 maar voor dit deel van het inkomen is het marginale en gemiddelde tarief 52%.

7 Individueel sparen voor pensioen boven 100 dzd euro wordt niet in box 3 belast.

8 Het gaat onder meer om de stakingsaftrek, extra aftrek lijfrentepremie en doorschuiffaciliteiten.

In tabel 1 valt op dat de vermogensbestanddelen verschillend worden belast. Pensioeninleg en -aangroei in het geheel niet, terwijl de verschillende ondernemingsvormen aparte fiscale regelingen kennen, waaronder de fiscale oudedagsreserve en het pensioen in eigen beheer (EB). Bij huishoudens is er bij de pensioenen zelfs sprake van een impliciete subsidie van 17%, als de gemiddelde belastingtarieven ten tijde van pensioenuitkering worden vergeleken met die van werknemers die pensioenpremie afdragen, zie voor meer informatie Jacobs (2015). Rente-inkomsten bij huishoudens zijn in het geheel niet belast en rentekosten bij bedrijven zijn soms wel (vreemd vermogen, vv) en soms niet aftrekbaar (eigen vermogen, ev). Eigen vennootschappelijk vermogen wordt dubbel (Vpb en box 2 en 3 van de IB) belast. Het totaalbeeld is een lappendeken leidend tot arbitrage en verstoringen bij beslissingen van huishoudens en bedrijven ten aanzien van de vermogensopbouw.

Bij bedrijven zorgt de renteaftrek voor overmatige financiering met vreemd vermogen, bij huishoudens maakt de hra de financiering van de woningconsumptie met vreemd vermogen kunstmatig aantrekkelijk. Pensioenbesparingen worden gestimuleerd door de fiscale prikkels en de verplichte deelname aan tweede-pijler pensioenen voor werknemers. Dit heeft een negatief effect op de vrije besparingen van huishoudens en daardoor is er weinig ruimte voor spreiding van consumptie in de tijd. Het maakt huishoudens ook kwetsbaar voor conjuncturele schokken (Lukkezen en Elbourne, 2015). Ook is de economie als geheel gevoelig voor schommelingen in de waarde van met schuld gefinancierde bezittingen.⁷ De

⁷ Voor de problematiek van lange balansen zie ook de verwijzingen in voetnoot 5.

relatief lage belastingen op kapitaalinkomen maken het aantrekkelijk om arbeidsinkomen als kapitaalinkomen voor te stellen. Ter compensatie van de lagere opbrengst zijn hogere, versturende belastingen op arbeid en/of consumptie noodzakelijk.

4 Belast alle vormen van kapitaalinkomen, en zoveel mogelijk gelijk

Wat is het alternatief? De optimale belastingtheorie biedt een kader om de vormgeving van een belastingstelsel te beoordelen. De invalshoek hierbij is dat, gegeven een maatschappelijk gewenste herverdeling, de maatschappelijke welvaart gemaximaliseerd wordt. De theorie levert geen blauwdruk met exacte tarieven, maar een belangrijk inzicht is dat versturende belastingen onvermijdelijk zijn. De kunst is derhalve om het welvaartsverlies van de verstoringen zo klein mogelijk te houden.

Er zijn meerdere redenen om inkomen uit kapitaal te belasten.⁸ Meer evenwicht in de belasting van arbeids- en kapitaalinkomen is efficiënt vergeleken met een relatief hoge belasting op arbeidsinkomen, omdat het arbeidsaanbod en ook scholing stimuleert. Daarnaast verkleint een belasting op kapitaalinkomen de verstoring van de belasting op arbeidsinkomen. Het vermindert namelijk het voordeel van belastingconstructies waarbij zo veel mogelijk inkomen als kapitaalinkomen gelabeld wordt.⁹ Daarnaast zijn belastingen op kapitaalinkomen nuttig om eventuele *rents* te belasten, zoals overwinsten door monopolies en locatievoordelen. Belastingen op deze overwinsten zijn niet versturend. Maar de overwinsten zijn zelden van de 'normale' winsten te onderscheiden, vandaar dat beargumenteerd wordt al het kapitaalinkomen te belasten.

Ook vanuit de draagkrachtgedachte zijn er argumenten om vermogenswinsten te belasten. Meer vermogenden sparen meer en beleggen een groter gedeelte in beter renderende, maar vaak ook risicovolle vermogensbestanddelen, zoals aandelen, obligaties en onroerend goed. De langjarige rendementen tussen 1990 en 2012 leiden, gegeven de samenstelling van het vermogen, tot een gemiddeld rendement van 3,7% voor de onderste helft van de vermogensverdeling en dit loopt op tot 4,6% voor de top 1% (Floor e.a., 2015). Daarmee is een forfaitaire vermogensrendementsheffing in feite regressief voor huishoudens boven het heffingsvrije vermogen. Daarnaast beargumenteert onder meer Piketty (2014) dat huishoudens met hogere inkomens en vermogens ook hogere rendementen halen binnen de verschillende vermogenscategorieën, hoewel hierover weinig empirie voor handen is. Beide constatering kunnen aanleiding zijn voor het belasten van vermogensinkomsten.

Vanuit het draagkrachtprincipe is een belasting op het daadwerkelijke rendement te verkiezen boven een forfaitair rendement. Bij een forfaitair rendement is het denkbaar dat de effectieve belastingdruk hoog wordt (mogelijk zelfs meer dan 100%), zoals de afgelopen

⁸ Zie b.v. Daimond en Saez (2011). In de oudere literatuur wordt beargumenteerd dat de belasting op kapitaal nul moet zijn vanwege de verstoring van de consumptie/spaarbeslissing (Atkinson en Stiglitz (1976), Chamley (1986) en Judd (1985)), maar daar worden andere verstoringen niet of beperkt meegenomen.

⁹ Zie ondermeer Gordon en Kopczuk (2014), Jacobs en Bovenberg (2010) en De Mooij en Nicodème (2008).

jaren het geval was. Doordat de rendementen volatieler zijn dan het vermogen, fluctueren de belastinggrondslag en de opbrengst ook meer dan bij een forfaitair rendement. In dat geval zouden vermogensverliezen ook aftrekbaar moeten zijn. Daarmee is er meer automatische stabilisatie, gegeven de samenhang tussen conjunctuur en de waarde van financiële titels en onroerend goed.¹⁰

A priori zijn er weinig redenen om bepaalde besparingen anders te belasten dan andere, hoewel niet alle vormen van vermogen even mobiel zijn. Dat laatste zou juist een argument zijn om huizen zwaarder te belasten dan besparingen, aandelen of ondernemingsvermogen. Bij andere vermogensbestanddelen bestaat de mogelijkheid van arbitrage. Inkomsten uit spaargeld, uit beleggingen of uit een eigen onderneming kunnen eenvoudig worden omgezet. Om te voorkomen dat de vermogenssamenstelling van huishoudens fiscaal gedreven is, zou er in principe één gelijk tarief moeten gelden voor de verschillende vormen van kapitaalinkomen (sparen, pensioenen, beleggen, eigen huis of eigen onderneming). In combinatie met het belasten van vennootschappen dient er wel voor te worden gewaakt dat kapitaalinkomen niet dubbel wordt belast.

Het gewenste niveau van het uniforme belastingtarief is een afweging van efficiency en herverdelingsargumenten, waarbij ook de praktische uitvoerbaarheid van belang is. Vanwege de internationale mobiliteit van kapitaal ten opzichte van arbeid ligt een lager tarief op kapitaalinkomen voor de hand. Daarnaast kan een hoog tarief er toe leiden dat de realisatie van vermogenswinst uitgesteld wordt (*lock-in effect*). Een veel lager tarief dan op arbeidsinkomen lijkt echter niet aantrekkelijk vanwege mogelijke arbitrage van arbeid naar kapitaal.

5 Stappen op weg naar een beter stelsel

Een meer consequente fiscale behandeling van de verschillende vormen van kapitaalinkomen kan bereikt worden door een aantal concrete aanpassingen van het huidige stelsel. Hier worden stappen gepresenteerd die op hoofdlijnen kunnen bijdragen aan een bredere belastingbasis met minder versturende verschillen in effectieve belastingtarieven.

- Belast vrije besparingen en beleggingen op daadwerkelijk rendement
- Beperk de fiscale subsidie op pensioenbesparingen
- Belast het eigen huis als vermogenscomponent
- Belast vreemd en eigen ondernemingsvermogen meer gelijk
- Gelijk belasten van uitgekeerde en ingehouden winst

De rendementsheffing op financieel vermogen en sommige roerende en onroerende zaken is ingevoerd bij de herziening van de inkomstenbelasting in 2001. Daarmee is een sterker onderscheid tussen arbeids- en kapitaalinkomen aangebracht. Het fungeert echter als een

¹⁰ Zie Cnossen en Bovenberg (2001). Bij een hoog rendement deelt de overheid in de winst vanwege hogere belastingopbrengsten, maar deelt ze ook in het verlies met de belegger bij een negatief rendement.

vermogensbelasting van 1,2% met een tarief van 30% en een forfaitair rendement van 4%. Met de administratieve complexiteit van een belasting op daadwerkelijke rendementen als argument is voor dit forfaitair rendement gekozen.

Vanwege de digitalisering en de informatievoorziening door banken en andere financiële instellingen aan de Belastingdienst lijkt het argument van administratieve complexiteit zeker voor financiële vermogens aan belang in te moeten. De gegevens over vermogenssamenstelling zijn ook al voor de forfaitaire rendementsheffing noodzakelijk. Voor een heffing op daadwerkelijke rendementen zouden daarnaast ook onttrekkingen en stortingen gedurende het jaar moeten worden bijgehouden voor financiële vermogenstitels, onroerende zaken (onder meer tweede huis) en sommige roerende zaken. Voor het financieel vermogen worden alle financiële instellingen in de Europese Unie per 2016 verplicht rente, dividend en vermogensopbrengsten van hun klanten bij te houden. In een aantal Europese landen wordt al langer de feitelijke opbrengst van financiële vermogenstitels, waaronder de vermogenswinst, belast. Voor roerende en onroerende zaken kan een belasting op het rendement wel lastiger uitvoerbaar zijn, zeker als dit het ongerealiseerde rendement betreft.

De gestaffelde rekenrentes die de regering voorstelt in de miljoenennota 2016 zijn een compromis tussen administratieve eenvoud en de wens de regressiviteit van de vermogensrendementsheffing teniet te doen. De rekenrentes blijven forfaitaire rendementen, maar het oplopen ervan bij grotere vermogens sluit *gemiddeld* genomen aan bij de hogere rendementen die meer vermogenden behalen. Dit kan op *individueel* niveau sterk afwijken van het daadwerkelijk rendement en draagkracht. Alleen het belasten van feitelijk rendementen biedt hiertegen soelaas.

Sparen voor pensioenen is een vorm van vermogensopbouw. Om de allocatie van vermogens zo min mogelijk door fiscale motieven te beïnvloeden zouden alle vermogenswinsten in principe tegen hetzelfde tarief belast of gesubsidieerd moeten worden (zie ook DNB 2015). Voor pensioenbesparingen is dat vaak niet het geval. In Nederland en veel andere landen wordt de omkeerregel gehanteerd. Over de pensioenpremie wordt geen belasting betaald en ook de rendementen (bij pensioenfondsen en verzekeraars) zijn onbelast. Alleen de pensioenuitkering wordt belast. Daar zijn twee goede redenen voor. Ten eerste worden pensioenbesparingen gestimuleerd, wat nuttig kan zijn omdat mensen vrijwillig te weinig voor hun pensioen sparen. Daarnaast kan ook vanuit draagkracht beargumenteerd worden huishoudens te belasten als er (pensioen)inkomen is.

De Interdepartementale Beleidsonderzoek Commissie-Don heeft in 2013 de kosten van de omkeerregel geschat op ruwweg circa 9 miljard euro per jaar.¹¹ Circa twee derde hiervan is derving in box 1, door lagere belastingtarieven na pensionering. De andere derde is derving in box 3. De meeste voorstellen richten zich op een beperking van de aftrekbaarheid van pensioenpremies en niet op de afschaffing daarvan, gezien de genoemde voordelen van de omkeerregel.

¹¹ Hierbij is rekening gehouden met de beperking van de pensioenopbouw door lagere pensioenpremies en aftopping zoals ingevoerd is door het kabinet Rutte-Asscher.

Vanwege de stapsgewijze fiscalisering van de AOW en daarmee hogere belastingtarieven voor gepensioneerden neemt de belastingderving in box 1 langzaam in de tijd af, maar zal in dit tempo pas ver na 2050 volledig gerealiseerd worden. Deze verstoring kan ook sneller afgebouwd worden. De commissie-Van Dijkhuizen (2014) stelt voor de AOW in 2031 volledig te fiscaliseren en ook het voorstel van de commissie van Weeghel (2010) gaat in die richting. Dit kan structureel 3,8 mld euro opleveren (Commissie Don, 2013).

De omkeerregel kan ook tot lagere inkomens begrensd worden. De commissie van Dijkhuizen (2013) stelt 62.500 euro voor als grens. In 2015 heeft het kabinet Rutte-Asscher de inkomensgrens op 100 duizend euro gelegd. Voor de inkomens boven deze aftopgrens is er nog steeds een prikkel om besparingen die in box 3 belast worden om te zetten in pensioenbesparingen, omdat het rendement van de laatste onbelast is. Dat kan een argument zijn om de rendementen op pensioen boven deze grens wel te belasten en ook geen vrijstelling hiervoor in box 3 te geven. Dit kan worden vormgegeven door de vrijwillig ingelegde pensioenpremies boven de grens als apart pensioenproduct te beschouwen.

IB- en Vpb-ondernemers hebben nu de mogelijkheid om binnen hun onderneming voor de oude dag te sparen. Maar de belastingcommissies van Weeghel (2010) en van Dijkhuizen (2013) concluderen dat dit tot fiscaal gedreven omvangrijke pensioenvermogens in de onderneming kan leiden, de uitvoering complex is en het pensioenvermogen niet zeker is, vanwege de bedrijfsrisico's. Deze pensioenen in eigen beheer en de fiscale oudedagsreserve kunnen omgezet worden in een verplichting om een pensioenverzekering te kopen, waarbij net als bij werknemers de pensioenaangroei tot een bepaald inkomen onbelast is en daarboven belast.

De derde stap richt zich op de *belasting van het eigen huis*. Naast vrije besparingen en het pensioen is voor veel huishoudens de eigen woning een belangrijk onderdeel van vermogensopbouw. Als investeringsgoed kan het eigen huis fiscaal op dezelfde manier als vrije besparingen behandeld worden. Dat is nu niet het geval.

De ruime fiscale facilitering van het eigen huis heeft hypotheekschulden en huizenprijzen opgestuwd (Donders e.a. 2010) en mede bijgedragen tot balansverlenging (SER, 2013). De fiscale subsidies op eigenwoningbezit leiden tot een belastingderving van pakweg 20 mld euro in 2015 en 11,4 mld structureel.¹² Daarmee wordt wonen gestimuleerd ten opzichte van andere consumptiemogelijkheden. Deze verstoring leidt tot een fors welvaartsverlies. Daarnaast worden de huur/koopbeslissing en de vermogenssamenstelling verstoord (SER, 2010).

Een meer neutrale fiscale behandeling van het eigen huis betekent dat de waarde van het eigen huis minus de hypotheekschuld dezelfde fiscale behandeling krijgt als vrije besparingen. Om die reden pleiten veel voorstellen (Donders e.a. (2010), CSED (2010) en Wonen 4.0) voor een verplaatsing van de eigen woning naar box 3. Zonder vermogensaftrek

¹² Deze cijfers zijn geactualiseerd voor het jaar 2015, inclusief het nieuwe beleid van de laatste jaren.

zou de welvaartswinst 8,7 mld euro kunnen bedragen als er ook maatregelen op de huurmarkt worden genomen ('eigendomsneutraal'). Dat is inclusief de substantiële verlaging van de hypotheekrenteaftrek tot een belastingtarief van 30% in box 3. De afschaffing van alle woningmarktsubsidies leidt tot hogere woonlasten, maar bewoners worden ook gecompenseerd door middel van lagere belastingen en een woontoeslag.¹³ In deze plannen wordt de overdrachtsbelasting ook afgeschaft omdat deze het aantal transacties verstoort.¹⁴

Vanwege de grote financiële verplichtingen die huishoudens zijn aangegaan op basis van bestaande regelingen is een lange overgangstermijn nodig om betaal- en koopkrachtschokken te voorkomen. Mogelijke maatregelen zijn een geleidelijke verhoging van het eigenwoningforfait en een verlaging van het maximale tarief waartegen de hypotheekrente mag worden afgetrokken. Dat laatste is al ingezet met 0,5% punt per jaar, maar zou versneld kunnen worden. Consequent zou ook het intrekken van de wet-Hillen zijn, zodat de huurbaten van de eigen woning ook belast worden wanneer de hypotheek op de woning al afgelost is.

Bijna alle voorstellen voor een gelijke behandeling van het eigen huis en vrije besparingen gaan uit van de bestaande vermogensrendementsheffing in box 3. Als de forfaitaire heffing in box 3 wordt omgezet in een heffing op het daadwerkelijke rendement, wordt de waardeverandering van het eigen huis minus hypotheek belast. Met de jaarlijkse woowaarden is dat eenvoudig uitvoerbaar. Een voordeel is ook dat de belastingheffing met verliescompensatie een dempende werking kan hebben op de prijsschommelingen op de woningmarkt. De overheid deelt in het risico, hetgeen de onderwaterproblematiek kan beperken. Een nadeel is dat het ongerealiseerde rendement wordt belast (niet liquide) en dat het ook de prikkel vergroot om de hypotheekschuld hoog te houden want die is aftrekbaar van de te belasten waarde. Om die reden ligt het voor de hand deze belastingclaim uit te stellen totdat het rendement wordt gerealiseerd bij verkoop, vererving of schenking.

De vierde mogelijkheid is een *meer gelijke belasting van vreemd en eigen ondernemingvermogen*. In veel landen wordt het eigen vermogen in onderneming fiscaal achtergesteld, omdat de rente op vreemd vermogen mag worden afgetrokken van de belastbare winst. Dat is ook in Nederland zo (Bovenberg en ter Rele, 1998). Dit leidt tot een prikkel om een bedrijf met vreemd vermogen te financieren en draagt bij aan balansverlenging. Volgens Langendijk e.a. (2015) heeft deze balansverlenging de kosten van de bankencrisis in Europa fors verhoogd. Bijlsma e.a. (2015) beargumenteren dat landen met bedrijven met hogere eigen vermogens sneller herstellen van financiële crises.

Veel Europese landen hebben de fiscale bevoordeling van vreemd vermogen enigszins beperkt doordat de rente op vreemd vermogen alleen aftrekbaar is tot een bepaalde grens van het vreemd vermogen, als percentage van totaal of eigen vermogen. Dit worden *thin capitalization rules* genoemd, vooral bedoeld om het gebruik van de fiscale bevoordeling door multinationals in te dammen, meestal met een uitzonderingspositie voor banken en

¹³ In veel plannen wordt ook voor een vermogensaftrek bij de eigen woning gekozen. Alleen de waarde van de woning boven deze aftrek wordt dan als belegging geïnterpreteerd. Daarmee blijft de eigen woning een meer gunstige fiscale behandeling houden dan de overige vermogensbestandsdelen.

¹⁴ Zie ook Donders e.a. (2010) en Van Ewijk en Leuvenstein (2009).

andere financiële instellingen (Cnossen, 2015). Nederland heeft *thin capitalization rules* in 2012 beëindigd, omdat die onbedoeld MKB ondernemingen konden treffen. Om op korte termijn de uitwassen van veel vreemd vermogen tegen te gaan zouden -zorgvuldig vormgegeven- *thin capitalization* regels opnieuw kunnen worden ingevoerd. Deze regels gaan vaak alleen de uitwassen tegen, vreemd vermogen wordt tot aan de (hoge) grens nog steeds fiscaal bevoordeeld.

Meer fundamentele oplossingen stellen een symmetrische fiscale behandeling van het eigen en vreemd vermogen voor. Dit zijn de CBIT (*comprehensive business income tax*), waarbij geen aftrek meer geldt voor de rente op vreemd vermogen of een aftrek van de winst gelijk aan het normale rendement op eigen vermogen, ACE (*allowance for corporate equity*). Het grote verschil tussen de twee laatste oplossingen is het wel (CBIT) of niet belasten (ACE) van het normale rendement. In het eerste geval (CBIT) wordt er over ontvangen rente geen belasting geheven, om een dubbele belasting te voorkomen. Beide oplossingen hebben gevolgen voor Nederland in de internationale arena. Door een combinatie van de ACE en CBIT kunnen deze gevolgen gemitigeerd worden. De internationale verstoringen van belastingen op kapitaal is een onderwerp dat op zich al policy brief waardig is en wordt niet verder uitgewerkt.

Een andere verstoring in de Vpb is het lage tarief van 20% in plaats van 25% voor winsten tot 200.000 euro. Bettendorf e.a. (2015) laten zien dat het aantal bv's met een winst net onder de 200.000 euro zich ophoopt (*bunching*). Het lage tarief is vooral een tegemoetkoming aan het MKB (van Weeghel, 2010). Maar de omvang van de winst zegt lang niet altijd iets over de omvang van een bedrijf of de draagkracht van de aandeelhouders. Daarmee is de economische onderbouwing van het lage tarief niet overtuigend. Het lage tarief bevoordeelt ook de Vpb-ondernemer ten opzichte van de IB-ondernemer, zonder heldere motivatie. In lijn met de Mirrlees review (2011) die speciale faciliteiten voor het MKB ontmoedigt, zou het minder verstorend zijn één Vpb-tarief voor alle winstinkomens te hanteren.

Ten slotte is er de mogelijkheid *uitgekeerde en ingehouden winst gelijk te belasten*. De beloning voor de arbeidsinspanning van directeur-grotaandeelhouders (dga's) wordt belast in box 1 van de IB. Dit loon moet sinds 2015 tenminste 75% van het loon voor vergelijkbare functies zijn. Vervolgens wordt de belastbare winst voor Vpb vastgesteld. Na de Vpb-heffing wordt de uitgekeerde winst van dga's met 25% belast in box 2. Dit is dus een dubbele belasting. De dividendbelasting is een voorheffing bij uitgekeerde winst die geheven wordt bij de bv en wordt verrekend bij de IB van de dga.

Ingehouden winst wordt daarentegen niet direct belast, waardoor belastingheffing kan worden uitgesteld. Dit kan uiteindelijk tot minder belastingverplichtingen leiden in het geval van *tax holidays*, bij bedrijfsopvolging of emigratie. Uit Bettendorf e.a. (2015) blijkt dat de vermogenstoename in bv's een stuk groter is dan de uitgekeerde winst. Deze toename hangt ook af van de arbitrage tussen box 2 en box 3. De commissie Van Dijkhuizen (2013) heeft voorgesteld een forfaitair rendement op vermogens in de dga-bv's te belasten, zoals in huidige box 3, en deze te verrekenen als de winst wordt uitgekeerd. Aanvullend kan het

bedrijfsopvolgingslek gedicht worden, zodat bij vervreemding van de bv altijd volledig moet worden afgerekend.¹⁵

Een verdergaande stap is om box 2 geheel af te schaffen. In dat geval is de voorheffing op het forfaitaire vermogensrendement een eindheffing (Sørensen, 2010). Het tarief kan gezet worden op dat van de huidige dividendbelasting. Een finale bronbelasting op kapitaalinkomen bestaat al in verschillende Europese landen (zie Cnossen, 2015) en betekent in de praktijk een vermindering van de dubbele belasting. Dit is een relatief ingrijpende stap waarvan de vormgeving nader onderzocht moet worden.

De arbitragemogelijkheden veranderen als het daadwerkelijk rendement van vrije besparingen belast wordt in box 3. Dan zou ook het daadwerkelijk rendement op het ondernemingsvermogen moeten worden bepaald. Maar de splitsing tussen kapitaal- en arbeidsinkomen is tot op zekere hoogte willekeurig (Jacobs, 2015, commissies van Dijkhuizen, 2013, en van Weeghel, 2010). Dit leidt er toe dat dga's zoveel mogelijk inkomen als kapitaalinkomen willen voorstellen, zeker als het arbeidsinkomen met 52% belast wordt. De huidige gebruikelijk loonregeling stelt strikte eisen om dit voorkomen.

Tabel 2. Mogelijke stappen naar een meer uniforme belasting van DGA-inkomen

	Huidige situatie	Van Dijkhuizen	Einde box 2	Omkering (DIT)
Loon	Box 1 IB	Box 1 IB	Box 1 IB	
Bedrijfswinst	Vpb	Vpb	Vpb	Vpb
Ingehouden winst		Voorheffing	Finale voorheffing	Voorheffing
Uitgekeerde winst	Box 2 IB*	Box 2 IB (- voorheffing)		Box 2 IB (- voorheffing / Vpb)

*bij uitgekeerde winst is de dividendbelasting een voorheffing

In de Scandinavische landen, die een zogenaamde duale inkomstenbelasting (DIT) kennen, wordt juist eerst het kapitaalinkomen vastgesteld als een percentage van het eigen vermogen. Dat percentage moet voldoende hoog zijn om vermogen te reserveren voor uitbreidingen of investeringen van de onderneming. Het resterende inkomen valt dan onder de inkomstenbelasting en belastingheffing kan niet uitgesteld worden. Deze omkering kan op het winstinkomen van dga's en IB-ondernemers toegepast worden. Dat is ook een manier om beide typen ondernemers fiscaal meer gelijk te behandelen (zie ook Cnossen 2014a). Het ligt buiten het bestek van deze policy brief om de verschillende manieren van het belasten van ondernemingen, inclusief nv's, en de samenhang met de inkomstenbelasting uitputtend te behandelen.

¹⁵ Het kabinet heeft per 15 september 2015 het emigratielek per direct onmogelijk gemaakt.

6 Een meer uniforme fiscale behandeling van kapitaalinkomen

Langs de lijnen van de denkrichtingen uit paragraaf 5 wordt de belastingdruk op de verschillende vormen van kapitaalinkomen meer uniform. Tabel 3 hieronder illustreert deze toegenomen uniformiteit in vergelijking met tabel 1. In deze tabel zijn de huidige standaardtarieven van de LB/IB in box 1 (42;52%) en box 3 (30%) en het standaardtarief voor de Vpb (25%) als illustratie gebruikt. Daarbij gaat het niet primair om de hoogte van de verschillende tarieven, maar vooral om het feit dat verschillen minder groot worden dan in de huidige situatie. De stappen zijn hier niet in detail uitgewerkt met de daarbij behorende gevolgen voor het overheidsbudget, herverdeling en uitvoering. Het gaat om een schets van stappen naar een consequentere fiscale behandeling van kapitaalinkomen.

Een belangrijk uitgangspunt is dat vermogen zelf niet belast wordt. Een uitzondering hierbij is de gemeentelijke ozb, die is nu gemiddeld 0,13% van de woz-waarde.¹⁶ De overdrachtsbelasting wordt afgeschaft. De schenk- en erfbelasting wordt niet besproken, maar moet wel worden meegenomen in een verdere uitwerking van belastingen op kapitaalinkomen.¹⁷

In de schets wordt kapitaalinkomen in de vorm van rente, dividend en vermogenswinsten zoveel mogelijk gelijk belast. Dat leidt tot veel minder vrijstellingen en nultarieven. Dat blijkt vooral bij besparingen en beleggingen van huishoudens. Dividenden zouden tegen een lager tarief belast kunnen worden, zeg 15%, om de dubbele belasting na de Vpb te verminderen. Ontvangen dividend en rente worden ook bij pensioenfondsen en pensioenverzekeraars belast als het inkomen het maximum voor de omkeerregel overstijgt. Daaronder is het tarief nul procent. Pensioenbesparingen binnen de eigen onderneming worden omgezet in aanspraken bij particuliere verzekeraars. De gunstige fiscale behandeling van de eigen woning wordt gereduceerd, maar wel met een geleidelijke overgang. Huurwaarden van de eigen woning worden ook tegen 30% belast en tegen dat tarief mag de hypotheekrente worden afgetrokken. Voor gerealiseerde vermogenswinsten geldt ook een tarief van 30%, rekening houdend met inflatie.

Het vreemd en eigen vermogen in ondernemingen wordt gelijk behandeld. Dat betekent in feite dat de rijen voor vreemd vermogen in tabel 3 samenvallen met die van het eigen vermogen. In principe wordt eigen en vreemd vermogen belast, dat is voor IB ondernemers 42;52% en voor bv's het huidige Vpb-tarief van 25%, de renteaftrek verdwijnt. Het tarief geldt echter alleen boven een bepaald vermogen, ongeacht of dit vreemd of eigen vermogen is. Er is een gedeeltelijke vermogensaftrek waarover geen belasting wordt geheven.

¹⁶ Van Eijkel en Vermeulen (2015) bespreken de argumenten om een lokale belasting te heffen op bezit.

¹⁷ Ook de gunstige fiscale behandeling van bedrijfsbeëindiging wordt niet uitgewerkt in deze policy brief, de richting van de voorstellen is wel om deze te beëindigen.

Tabel 3. Schets van een meer uniforme fiscale behandeling van kapitaalinkomen: belastingtarieven (in %)

Voor wie?	Vermogensbestanddelen	Vermogensinkomsten					Overdracht	Bezit
		Bedrijfs-winst	Rente	Dividend	Vermogens-winst			
Huishoudens	Sparen/beleggen		30	15	30		10-40	0
	Eigen huis		-30	30 ¹	30		10-40	0,13
	Pensioen		0	0	0			0
	<i>boven aftop</i>		30	15	30			0
IB-ondernemers	Eigen vermogen	42; 52 ²	0		30		Gefaciliteerd	0
	Vreemd vermogen	42; 52 ² box 1	0		30			
	Pensioen als hhs*		30	15	30			0
Dga's			0	15	15 box 2		Gefaciliteerd	0
	Pensioen als hhs		30	15	30			0
Bv/Nv	Eigen vermogen	25 ²	0					0
	Vreemd vermogen	25 ² vpb	0			box 3		

1 Over de kapitaalopbrengsten in de vorm van woondiensten is nog geen belasting betaald, daarom geen verlaagd tarief.
2 Verlaagde grondslag door vermogensaftrek.

IB en dga-ondernemers worden, in de schets van tabel 3, nog wel verschillend behandeld. Wanneer voor alle ondernemers eerst het kapitaalinkomen uit de onderneming bepaald zou worden, belast tegen een lager tarief, en het overige als arbeidsinkomen, dan zou ook de fiscale behandeling van ondernemers geheel gelijkgeschakeld zijn. Daarbij moet er gelet worden op de mogelijke fiscale arbitrage tussen zzp-ers en werknemers. Net als het vervangen van renteaftrek door een vermogensaftrek is dit een meer fundamentele stelselwijziging dan een aanpassing binnen het huidige stelsel. Bovenstaande is een schets van mogelijkheden, bedoeld om de discussie over belasting op kapitaalinkomen (nieuw) leven in te blazen. Want een meer uniforme fiscale behandeling van het vermogen heeft belangrijke economische voordelen.

Verwijzingen

- M.A. Allers, C. Hoeben, L. Janzen, K. Kwakkel, J.B. Geertsema, en J. Veenstra, [Atlas van de lokale lasten 2015, Monitor van de ontwikkeling van de lokale lasten op macro- en microniveau](#). COELO, Groningen.
- Bettendorf, L., A. Lejour en M. van 't Riet, 2015, [Beschrijvende statistiek DGA's](#), CPB Achtergronddocument.
- Bijlsma, M., S. van Veldhuizen en B. Vogt, 2015, [Een wereld zonder banken? Marktfinanciering en bankfinanciering in perspectief](#), CPB Policybrief 2015/14.
- Bovenberg, A.L. en H. ter Rele, 1998, Belastingen op kapitaal in de 21ste eeuw, *Openbare Uitgaven*, vol. 30, 158-166.
- Cnossen, S., 1999, Belastingherziening 2001, evaluatie en alternatief, *Economisch Statistisch Berichten*, 788-891.
- Cnossen, S., 2014a, [Van Dijkhuizen en Mirrlees](#), *Tijdschrift voor openbare Financiën* 46(1), blz 25-34.
- Cnossen, S., 2014b, [What Kind of Corporate Taxation Regime](#), CESIFO Discussion Paper 5108.
- Cnossen, S. 2015 [te verschijnen], Thinking About the Taxation of Corporate Source Income in the European Union, CPB Discussion Paper.
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen van Dijkhuizen, 2013, [Naar een activerender belastingstelsel](#), Eindrapport (link).
- CPB, 2015, [Centraal Economisch Plan 2015](#).
- DNB, 2015, [De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?](#) Occasional studies 13-1.
- Diamond, Peter and Emmanuel Saez, 2011, The Case for a Progressive Tax, *Journal of Economic Perspectives*, 25, 165-190.
- De Mooij, R. en G. Nicodème, 2008, Corporate Tax Policy and incorporation in the EU, *International Tax and Public Finance*, 15, 478-498.
- Donders, J., M. van Dijk en G. Romijn, 2010, [Hervorming van het Nederlandse woonbeleid](#), CPB Document.
- Eijkel, R. van en W. Vermeulen, 2015, [Een ruimer lokaal belastinggebied](#), CPB policybrief 2015/04.

- Eurostat, 2014, [Taxation trends in the European Union 2014](#).
- Floor, E., S. Groot en A. Lejour, 2015, [Het financieel vermogen in box-3: verdeling en belasting](#), CPB Achtergronddocument.
- Gordon, R. en W. Kopczuk, 2014, The choice of the personal income tax base, *Journal of Public Economics*, 118, 97-110.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) onder leiding van H. Don (2013), [Inkomen en vermogen van ouderen: analyse en beleidsopties](#), Den Haag, augustus 2013.
- Jacobs B., 2013, From optimal tax theory to applied tax policy, *Finanz Archiv*, 69(3), 338 – 389.
- Jacobs, B., 2015, [Belastingen op kapitaalinkomen in Nederland](#), *Tijdschrift voor openbare Financien* 47(1), blz 24-48.
- Jacobs, B. en L. Bovenberg, 2010, Human capital and optimal positive taxation of capital income, *International Tax and Public Finance*, 17, 451–478.
- Langendijk S., G. Nicodeme, A. Pagano and A. Rossi, 2015, [Debt bias in corporate income taxation and the costs of banking crises](#), CEPR Discussion Paper 10616.
- Lukkezen, J. en A. Elbourne, 2015, [De Nederlandse consumptie: goede tijden, slechte tijden](#), CPB Policybrief 2015/03.
- Mirrlees, 2011, [Tax by design](#), IFS.
- Piketty, T., 2014, *Kapitaal in de 21ste eeuw*, Bezige Bij.
- SER, 2010, [Naar een integrale hervorming van de woningmarkt](#), Commissie Sociaal-Economische Deskundigen.
- SER, 2013, [Naar een stabiel vaarwater](#), SER-verkenning.
- Sørensen, P.B., 2010, Dual Income Taxes: A Nordic System, chapter 5 in I. Claus, N. Gemmill, M. Harding and D. White, eds., *Tax Reform in Open Economies*, Edward Elgar, London.
- Studiecommissie Belastingstelsel van Weeghel, 2010, Continuïteit en vernieuwing: Een visie op het belastingstelsel.
- Van Ewijk, C. en M. van Leuvenstein, 2009, *Homeownership and the Labour Market in Europe*, Oxford University Press.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

September 2015 | ISBN 978-90-5833-704-7